Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4211**

16. Wahlperiode 01. 02. 2007

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 16/1360 –

Siebter Familienbericht
Familien zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik

und

Stellungnahme der Bundesregierung

A. Problem

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung durch die Entschließung vom 23. Juni 1965 (Bundestagsdrucksache IV/3474) mit der Vorlage von Familienberichten beauftragt. Diese Entschließung wurde in der Folgezeit mehrfach ergänzt und geändert, zuletzt durch den Beschluss vom 11. November 1993 (Bundestagsdrucksachen 12/5811 und 12/189). Die Bundesregierung wird darin unter anderem aufgefordert, jeweils eine Kommission mit bis zu sieben Sachverständigen einzusetzen und dem Deutschen Bundestag in jeder zweiten Wahlperiode einen Bericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Stellungnahme der Bundesregierung vorzulegen. Dabei soll jeder dritte Bericht die Situation der Familien möglichst umfassend darstellen, während sich die übrigen Berichte Schwerpunkten widmen können. Der Erste, der Dritte und der Fünfte Familienbericht haben die Situationen der Familien umfassend dargestellt. Der Zweite, der Vierte und der Sechste Familienbericht behandelten spezifische Themen. Der nunmehr vorgelegte Siebte Familienbericht „Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik“ ist wiederum ein umfassender Bericht.

Die Sachverständigenkommission für den Siebten Familienbericht wurde im Februar 2003 berufen und legte ihren Bericht im August 2005 der damaligen Bundesregierung vor. Die Bundesregierung erarbeitete hierzu ihre Stellungnahme und leitete diese zusammen mit dem Bericht im April 2006 dem Deutschen Bundestag zu.

B. Lösung

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/1360 Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Annahme einer Entschließung gemäß dem Antrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 16(13)185.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/1360 folgende Entschließung anzunehmen:

Zukunft Familie

Bei jungen Menschen steht Familie nach wie vor hoch im Kurs. Dies belegen zahlreiche Umfragen und Studien zu ihrer Lebenseinstellung. Für 80 bis 90 Prozent der jungen Menschen ist Familie wichtig. Sie wollen selbst eine Familie gründen und Kinder haben. Aber zur Verwirklichung dieses Wunsches müssen sie heute flexibler, vielseitiger und risikobereiter sein als ihre Eltern. Denn die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung dieses Lebenswunsches haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Diese Veränderungen haben dazu beigetragen, dass es heute eine größere Vielfalt an Familienformen gibt. Neben der traditionellen Familie wächst die Zahl der Ein-Eltern-Familien ebenso kontinuierlich wie die Zahl der Patchwork-, Stief- sowie Adoptiv- und Pflegefamilien.

Die Lebensentwürfe von jungen Frauen und Männern haben sich jedoch verändert. Junge Frauen wollen wie ihre männlichen Altersgenossen dauerhaft erwerbstätig sein. Deshalb entspricht die aktuelle Erwerbsbeteiligung der jungen Frauen vor der Geburt des ersten Kindes weitestgehend der ihrer männlichen Altersgenossen. Insgesamt beträgt die Erwerbsquote von Frauen in Deutschland rund zwei Drittel. Die Lebensentwürfe der übergroßen Mehrheit sehen vor, Erwerbstätigkeit und Elternschaft miteinander in Einklang zu bringen. Oftmals fehlt ein geeigneter Betreuungsplatz mit flexiblen Öffnungszeiten für das Kind. Stimmt das Betreuungsangebot, steht häufig keine geeignete familienfreundliche Arbeitsstelle zur Verfügung. Gerade Alleinerziehende sind davon stark beeinträchtigt. 86 Prozent der Befragten sind laut einer aktuellen Infratest-Umfrage der Meinung, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland schwierig sei.

Junge Frauen und Männer wollen heute zunächst den Einstieg in einen Beruf schaffen, bevor sie sich für die Gründung einer Familie entscheiden. Deshalb wird der Kinderwunsch aus beruflichen Gründen immer wieder aufgeschoben, häufig so lange, bis er sich schließlich nicht mehr realisieren lässt. Um die jungen Erwachsenen in der Rushhour des Lebens mit Ende 20, Anfang 30 zu entlasten und einen größeren Spielraum bei der Realisierung ihres Kinderwunsches zu gewährleisten, setzen die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD auf eine moderne und nachhaltige Familienpolitik, die durch einen Mix aus besseren familienunterstützenden Infrastrukturen, insbesondere der Bildung und Betreuung der Kinder, mehr Zeit für Familien und eine gute finanzielle Unterstützung gekennzeichnet ist. Ein solcher Politikansatz wird auch von der Sachverständigenkommission für den Siebten Familienbericht gefordert, damit jene sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es auch der nachwachsenden Generation ermöglichen, in die Entwicklung und Erziehung von Kindern zu investieren.

Laut Sachverständigenkommission zum Siebten Familienbericht muss Familienpolitik stärker auf kommunaler und Länderebene gestaltet werden. Denn Familienfreundlichkeit entscheidet sich vor allem dort, wo die Menschen leben und arbeiten. Dort wird letztendlich über die Schaffung einer guten Infrastruktur für Familien entschieden: über den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten, die Schaffung von kommunalen Bildungslandschaften, die gute Beratung von Eltern oder über familienunterstützende Dienstleistungen. Demzufolge gibt es

eine gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren.

Die Große Koalition (der Fraktionen der CDU/CSU und SPD) hat den bereits eingeschlagenen erfolgreichen familienpolitischen Weg konsequent fortgeführt. Der mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) angestoßene Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen, das Vier-Milliarden-Ganztagsschulprogramm und die strategische Allianz für die Familie mit dem Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ und dem Erfolgsmodell „Lokale Bündnisse für Familien“ werden fortgeführt.

Internationale Vergleiche zeigen, dass eine gut ausgebaute Kinderbetreuung Kindern und Eltern gleichermaßen nützt. Kinder profitieren von einer frühen Förderung und Mütter und Väter von der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Mit dem Anfang 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz wurde der Startschuss für den Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren gegeben. Die dafür notwendigen Mittel in Höhe von jährlich 1,5 Mrd. Euro stehen seit 2005 durch die tatsächlich gewährleistete Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Verfügung. Bis 2010 sollen insgesamt mindestens 230 000 zusätzliche Betreuungsplätze entstehen.

Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) wird bereits seit 2003 der Auf- und Ausbau von Ganztagsschulen gefördert. Der Bund unterstützt die Schaffung von Schulen, an denen eine individuelle Förderung über den ganzen Tag verteilt möglich ist, mit insgesamt 4 Mrd. Euro. Das Ganztagsschulprogramm des Bundes hat einen flächendeckenden Ausbau von Ganztagsschulen in Gang gesetzt.

Die „Lokalen Bündnisse für Familien“ tragen vielerorts zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur bei. Bislang sind hunderte solcher Initiativen entstanden.

Die Große Koalition hat in dieser Legislaturperiode zwei bedeutende familienpolitische Initiativen auf den Weg gebracht: Zum einen wurde die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten verbessert, zum anderen wurde die Einführung des Elterngeldes beschlossen.

Mit dem Elterngeld wurde ab 1. Januar 2007 das nicht mehr zeitgemäße Erziehungsgeld abgelöst und echte Wahlfreiheit eingeführt. Die beträchtlichen Einkommensverluste, die dadurch entstehen, dass Mütter und Väter mit kleinen Kindern nicht oder nur eingeschränkt erwerbstätig sind, werden mit dem Elterngeld ausgeglichen. Die Einkommenssituation der Familie kann damit während der Familiengründung oder -erweiterung gesichert werden. Mit dem Elterngeld bleiben Frauen, von denen 95 Prozent zum Zeitpunkt der Geburt ihres ersten Kindes berufstätig waren, auch als Mütter ökonomisch unabhängig. Die Aussicht auf eine am Einkommen anknüpfende Leistung macht es auch für Väter attraktiver, Elternzeit zu beantragen. Die Regelung der „Partnermonate“ gibt jungen Vätern die Möglichkeit, sich mehr um ihr Kind zu kümmern und hilft ihnen dabei, ihren Wunsch nach einer intensiven Familienphase beim Arbeitgeber besser durchsetzen zu können und breitere Akzeptanz in der Gesellschaft zu finden.

Wenn die Eltern nach der Elternzeit in den Beruf zurückkehren, müssen sie die Kosten für gute und verlässliche Kinderbetreuung tragen. Für diese und andere haushaltsnahe Dienstleistungen wurde die steuerliche Absetzbarkeit deutlich verbessert.

Obwohl damit schon zentrale Empfehlungen der Sachverständigenkommission umgesetzt wurden, gibt es weiter dringenden Handlungsbedarf in der Familienpolitik.

Alle Kinder müssen dasselbe Recht auf gute Betreuung und Bildung von Anfang an haben. Erheblich mehr als bislang muss in die frühkindliche Bildung und Betreuung und deren Qualität investiert werden. Frühe Förderung ist der Schlüssel zu mehr Chancengleichheit für alle Kinder in unserem Land und das soziale Gerechtigkeitsgebot des 21. Jahrhunderts.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist heute eine zentrale Voraussetzung dafür, dass sich junge Frauen und Männer für die Gründung einer Familie entscheiden. Sie muss weiter deutlich verbessert werden. Die deutsche Wirtschaft muss Familienfreundlichkeit zu ihrem Markenzeichen machen. Mit dem begonnen Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie" wird ein aktives Netzwerk von Unternehmen geknüpft, die familienfreundliche Arbeitsbedingungen zum Managementthema und zum Standortfaktor entwickeln.

Gemessen an der Geburtenrate, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, am Armutsrisiko und Bildungsniveau erreichen andere Staaten mit gleichem oder sogar weniger finanziellem Aufwand häufig bessere Ergebnisse. Deshalb müssen nach Ansicht der Sachverständigenkommission für den Siebten Familienbericht zum einen Ziele und Wirkungen finanzieller Fördermaßnahmen für Familien überprüft, zum anderen muss aber auch berücksichtigt werden, dass die vorhandenen Finanzierungsmittel für Familien weiterhin Familien zur Verfügung gestellt werden. Auch die Möglichkeiten einer zentralen Auszahlungsstelle sind in diesem Zusammenhang zu prüfen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt darüber hinaus ein weit reichendes neues Konzept der Neuorganisation von Zeit. Mit dem in Deutschland bestehenden Zeitmuster wird nahegelegt, die Familiengründungsphase für die Zeit nach der Ausbildung und nach der Arbeitsmarktetablierung vorzusehen. Deshalb werden Familien in Deutschland immer später gegründet.

Laut der Sachverständigenkommission für den Siebten Familienbericht haben Eltern zudem Probleme bei der Organisation der täglichen Zeit. Es besteht ein Ungleichgewicht zwischen beruflich vorgegebenen Zeitstrukturen, Zeitstrukturen der Schule, der Kindergärten und anderen Bildungseinrichtungen einerseits und der Zeit für Familie und Fürsorge andererseits.

Der Deutsche Bundestag begrüßt

- den Siebten Familienbericht, der ein Plädoyer für eine nachhaltige Familienpolitik ist,
- die grundlegende familienpolitische Ausrichtung der Bundesregierung, die den bereits in der letzten Legislaturperiode eingeleiteten Perspektiv- und Politikwechsel in der Familienpolitik fortsetzt und zu einem zentralen Politikfeld der Zukunft weiterentwickelt hat,
- den verstärkten Ausbau der Kinderbetreuung für die unter dreijährigen Kinder,
- den gesetzlich verankerten Ausbau der Ganztagsbetreuung,
- die verbesserten Standards in der Qualität von Kinderbetreuungsangeboten durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz,
- die Verlängerung des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung" (Ganztagsschulprogramm) bis Ende 2009,
- die Einführung des Elterngeldes zum 1. Januar 2007,

- die jüngst verbesserten steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für die Kosten der Kinderbetreuung,
- die Initiative „Kinder brauchen Werte – Bündnisinitiative: Verantwortung Erziehung“ und damit eine neue Form der gesellschaftlichen Zusammenarbeit mit Verbänden, Institutionen, Kirchen und Religionsgemeinschaften.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- sich weiterhin für den Ausbau von Ganztagsangeboten in der Betreuung von unter Dreijährigen und Kindergartenkindern einzusetzen,
- einen Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz ab dem zweiten Lebensjahr spätestens im Jahr 2008 zu regeln, sofern der Ausbau von Betreuungsplätzen nicht schnell genug erfolgt,
- nach Wegen zu suchen, wie langfristig Beitragsfreiheit für die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung umzusetzen ist,
- die materiellen Leistungen an Familien hinsichtlich Zielsetzung und Wirkung zu überprüfen und Vorschläge für Verbesserungen zu unterbreiten,
- den Kinderzuschlag weiterzuentwickeln und das Antragsverfahren deutlich zu vereinfachen, um noch mehr Familien und Kinder zu erreichen,
- die Situation von Alleinerziehenden und Familien in prekären Lebenslagen zu verbessern,
- bestehende „Lokale Bündnisse für Familie“ weiter zu unterstützen und die Schaffung weiterer Bündnisse anzuregen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch eine bessere Kinderbetreuung und durch eine bessere Koordinierung betrieblicher und öffentlicher Zeitpolitiken im unmittelbaren Lebensumfeld von Familien zu gewährleisten,
- die Vorschläge der Sachverständigenkommission für mehr Flexibilität in der Arbeits-, Bildungs-, Sozial- und Familienzeit zu prüfen und auf der Grundlage der gemeinsamen Erklärung „Deutschland braucht eine familienfreundliche Arbeitswelt“ mit der Bundeskanzlerin dazu beizutragen, dass Familienfreundlichkeit zu einem Markenzeichen der deutschen Wirtschaft wird,
- das gestartete Frühwarnsystem zur Unterstützung von „Risikofamilien“ zügig umzusetzen,
- Maßnahmen zur Stärkung der Elternkompetenz umzusetzen,
- die Initiative „Kinder brauchen Werte – Bündnisinitiative: Verantwortung Erziehung“ mit allen Wohlfahrts- und Familienverbänden, Kirchen und Religionsgemeinschaften und der Wirtschaft weiter auszubauen und die enge Kooperation zwischen allen Beteiligten durch das Bundesforum Familie sicherzustellen,
- Mehrgenerationenhäuser, die bereits in diesem Jahr gestartet sind und in den kommenden Jahren in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt in Deutschland geschaffen werden, auszubauen.

Berlin, den 31. Januar 2007

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Kerstin Griese
Vorsitzende

Paul Lehrieder
Berichterstatter

Caren Marks
Berichterstatterin

Ina Lenke
Berichterstatterin

Jörn Wunderlich
Berichterstatter

Ekin Deligöz
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Paul Lehrieder, Caren Marks, Ina Lenke, Jörn Wunderlich und Ekin Deligöz

I. Überweisung

Die Unterrichtung auf **Drucksache 16/1360** wurde in der 55. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. September 2006 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung sowie dem Rechtsausschuss, dem Finanzausschuss und dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Zentrales Thema des Siebten Familienberichts ist die Balance von Familien- und Arbeitswelt im Lebensverlauf. Untersucht werden Wandel und Stabilität von Familie, Veränderungen von Arbeit, Bildung und Wirtschaft, Geld- und Zeitökonomie von Familien, Generationenbeziehungen zwischen Kindern, Eltern und Großeltern sowie Veränderungen der Geschlechterrollen.

Der Familienbericht erteilt zunächst der Auffassung eine Absage, Familie sei eine reine Privatsache, sondern er betont, dass Familien für die gesamte Gesellschaft Güter schaffen und Leistungen erbringen. Dies geschehe zum einen durch die Schaffung des gesellschaftlichen Humanvermögens, also die Geburt und Erziehung der Kinder, und zum anderen durch die Bereitstellung von „Care“. Hierin sieht der Bericht einen umfassenderen Begriff als in dem deutschen Wort „Fürsorge“, das einen paternalistischen Anstrich habe. Hinter dem Begriff „Care“ stehe die Vorstellung, dass Menschen füreinander Verantwortung übernähmen, an andere Leistungen abgäben und selbst Leistungen von anderen annähmen. Der Bericht weist sodann darauf hin, dass die Familien diese Leistungen ohne Einbettung in soziale Netzwerke nicht erbringen können. Familienpolitik habe die Aufgabe, die für die Fürsorgeleistung erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

In dem Bericht werden die Familienmitglieder als Gestalter von Familie betrachtet, wobei betont wird, der Entwicklungsprozess von Familie sei nicht irgendwann abgeschlossen, sondern ziehe sich durch das ganze Leben der Familienmitglieder. Der Staat könne für den Einzelnen keine Leitbilder vorgeben, wohl aber die Rahmenbedingungen schaffen, die dem Einzelnen unterschiedliche Entwicklungsoptionen eröffneten. Die bisher in Deutschland geschaffenen strukturellen Rahmenbedingungen zögen hingegen ein ganz bestimmtes Familienbild/-modell nach sich, nämlich das des männlichen Alleinverdiener bzw. der Hausfrauenehe.

Der Bericht widmet ein eigenes Kapitel der Betrachtung verschiedener anderer nord- und westeuropäischer Länder, die sich in einer besseren demografischen Situation befinden als Deutschland. Die Geburtenzahlen seien dort höher und die Balance zwischen Familie und Beruf sei leichter in den Griff zu bekommen. Die entscheidende Ursache für diese unterschiedliche Entwicklung sieht der Bericht in der spezifisch deutschen Lebensverlaufsplanung. Der deutsche Lebensverlauf sei dreigeteilt in Ausbildung, dann Beruf und am Ende die Rente. Die Zeit, sich für Kinder zu entscheiden, sei dabei in Deutschland besonders knapp. Dieses Phänomen beschreibt der Bericht als die Rushhour des Lebens. Für deutsche junge Erwachsene sei der Zeitdruck in der Altersphase zwischen 27 und 35 Jahren möglicherweise viel größer als in anderen Ländern. In dieser kurzen Altersphase von fünf bis sieben Jahren müssten Entscheidungen getroffen und realisiert werden, die mehr oder minder das ganze Leben bestimmten. Neben Ausbildungsabschluss, dem Eintritt in das Berufsleben und der Entscheidung für einen Lebenspartner scheine in Deutschland das dominante Muster auch zu sein, in dieser Phase zu heiraten und wenn, sich dann für Kinder zu entscheiden. In anderen europäischen Ländern sei es dagegen viel leichter möglich, einen ersten Ausbildungsabschluss in jungen Jahren zu machen, um dann, z. B. nach einer Familienphase, eine aufbauende Zusatzausbildung anzuschließen. Der Bericht betont außerdem den ökonomischen Achterbahneffekt, den Familien während der Elternzeit infolge des Wegfalls eines Einkommens erleben und weist am Beispiel Finnlands auf den Ausgleich durch das dortige am letzten Einkommen orientierte Erziehungsgeld hin. In Deutschland müssten dringend neue Lebensverlaufsmodelle entwickelt werden, um die Zeitspannen für Ausbildung, Beruf und Familiengründung zu entzerren und zu verlängern.

Der Bericht kommt anhand der Betrachtung von Beispielen aus anderen nord- und westeuropäischen Ländern zu dem Schluss, dass durch eine Kombination von Zeitpolitik, Infrastrukturpolitik sowie den Neuzuschnitt von Geldleistungen familienfreundliche Voraussetzungen geschaffen werden können. Deutschland habe bisher in allen drei Bereichen nicht angemessen auf die gesellschaftliche Entwicklung reagiert. Das dazu erforderliche Geld sei ausreichend vorhanden, müsse jedoch anders verteilt werden. In diesem Zusammenhang wird die Einführung eines einkommensabhängigen Elterngeldes auch in Deutschland als eine wichtige Neuerung bewertet. Darüber hinaus erfordere der rasante Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft eine Neuorganisation von Erwerbsarbeitszeit und privater Zeit. Deutschland operiere mit ökonomischen Verkürzungen, ohne die Konsequenzen für das Privatleben zu bedenken. Bei den Debatten um verlängerte Arbeitszeiten würden beispielsweise die Implikationen für Familien nie mitdiskutiert, genauso wenig wie dies bei den verlängerten Ladenöffnungszeiten der Fall gewesen sei. Die Ausdehnung von Arbeitszeit im Übergang vom männlichen Alleinverdienermodell zum „Individual-adult-worker“-Modell sei enorm. Anfang der 60er Jahre habe ein Mann noch 48 Stunden in der Woche gearbeitet. Heute verbrächten Mann und Frau zusammen durchschnittlich mehr als 70 Stunden im Beruf. Hierauf müsse familienpolitisch mit entsprechenden Zeit- und Infrastrukturpolitiken reagiert werden.

In weiteren Kapiteln des Berichts werden innerfamiliäre Dynamiken und Familien im Kontext untersucht. Neben den nötigen Infrastrukturmaßnahmen komme es darauf an, schon im Kindesalter Kompetenzerweiterungen für Mädchen und Jungen zu ermöglichen. Neue familiäre Lebensmodelle würden auch für Männer benötigt. Ebenso seien

Generationenbeziehungen ein wichtiger Bestandteil der innerfamiliären Dynamik. Zum Kontext der Familien weist der Bericht am Beispiel Berlins darauf hin, dass es in manchen Stadtteilen zu nahezu kinderfreien Zonen komme. Die Kommunen müssten zukünftig eine ganz neue Ansiedelungspolitik betreiben, indem sie versuchten, Familien statt Gewerbebetriebe anzusiedeln. Familienfreundlichkeit sei heute ein entscheidender Standortfaktor, der auch Gewerbebetriebe anziehe. Untersucht wird weiterhin das Thema Familienarmut, wobei der Bericht darauf hinweist, in der Armutsdebatte müsse mehr danach gefragt werden, wie man Familien dabei unterstützen könne, ihre eigenen Ressourcen zu aktivieren.

Ein großes Kapitel widmet sich dem Thema Zeitorganisation. Die daraus resultierenden Aspekte werden u. a. in einem abschließenden Kapitel „Zukunftsszenarien“ aufgegriffen:

Dieses enthält zunächst Empfehlungen zum Aufbrechen des traditionellen Lebensverlaufs durch Optionszeiten. Durch Zerlegung in nicht unbedingt chronologisch aufeinander folgende Phasen könne die jetzt noch durch die Gleichzeitigkeit von Familiengründung und Berufsstart enorm verdichtete Rushhour des Lebens entzerrt werden. Es könne auch Zeit für andere gesellschaftlich wichtige „Care“- und/oder Teilhabeaufgaben gewonnen werden. Hierzu schlägt die Sachverständigenkommission Optionszeiten nach dem Vorbild der Erziehungszeit vor. Wichtig sei, dass diese Zeiten nicht minderwertig gegenüber Berufskarriere und Einkommenssteigerung erschienen, weil sie sonst doch nur wieder von Frauen genutzt würden. Es komme aber darauf an, ein geschlechtsneutrales Modell zu entwickeln. Durch Optionszeiten könnten zudem die durch die längere Lebenserwartung gewonnenen Jahre genutzt werden. Die heute an einem Stück zu erbringenden 45 Erwerbsjahre bis zum Bezug der Rente könnte man in mehrere Phasen aufteilen, um dann in dazwischengeschobenen Optionszeiten z. B. 67 Prozent des Nettoeinkommens sozusagen als „Vorschuss“ auf die Rente zu beziehen. Im Bereich der Ausbildung würde dies bedeuten, weitere Modularisierungen vorzunehmen, in denen sich Ausbildungs- und Erwerbsphasen abwechselten.

Eine weitere Empfehlung betrifft die Entwicklung einer kommunalen Infrastruktur für Familien. Familien dürften nicht länger nur als Empfänger von Leistungen, sondern müssten als Investoren gesehen und entsprechend behandelt werden. Es müssten nicht nur qualitativ hochwertige Kinderbetreuungsangebote installiert, sondern auch neue Wohn- und Arbeitsformen entwickelt werden. Der Bericht begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Bundesinitiative „Lokale Bündnisse für Familien“ als neuartigen Ansatz, lokale Familienpolitik erfolgreich zu gestalten.

Der Bericht schlägt weiterhin die Zusammenfassung aller monetären Finanztransferleistungen für Familien in einer „Familienkasse“ vor, um die herrschende Zersplitterung in den Zuständigkeiten für einzelne familienpolitische Maßnahmen aufzuheben. Damit hätten nicht nur die Familien einen einzigen Ansprechpartner, sondern eine solche Institution könne auch einen größeren politischen Einfluss nehmen.

Als Investition in die Zukunft unterstützt der Bericht außerdem die Einführung eines einkommensabhängigen Elterngeldes nach skandinavischem Vorbild. Schließlich regt der Bericht an, nach US-amerikanischem Vorbild verstärkt eine interdisziplinäre und deutschlandweite Forschung zu etablieren.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 42. Sitzung am 13. Dezember 2006 die Kenntnisnahme der Unterrichtung sowie mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme einer Entschließung empfohlen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 42. Sitzung am 13. Dezember 2006 Kenntnisnahme der Unterrichtung empfohlen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 23. Sitzung am 13. Dezember 2006 die Kenntnisnahme der Unterrichtung sowie mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme einer Entschließung empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnis im federführenden Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Der Ausschuss hat zu der Vorlage in seiner 25. Sitzung am 13. Dezember 2006 zunächst ein öffentliches Expertengespräch mit dem Vorsitzenden der Sachverständigenkommission für den Siebten Familienbericht, Prof. Dr. Hans Bertram, und Bundesministerin Dr. Ursula von der Leyen durchgeführt.

Er hat in der darauffolgenden abschließenden Beratung der Vorlage in der 25. Sitzung empfohlen, in Kenntnis des Berichts eine Entschließung mit dem eingangs in der Beschlussempfehlung wiedergegebenen Inhalt anzunehmen. Während die Empfehlung zur Kenntnisnahme einvernehmlich erfolgte, wurde dieser Entschließung mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zugestimmt.

Ein weiterer Entschließungsantrag, den die Fraktion der FDP vorgelegt hatte, wurde dagegen mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP abgelehnt. Dieser Antrag auf Ausschussdrucksache 16(13)185 hatte folgenden Wortlaut:

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Ina Lenke, Sibylle Laurischk, Miriam Gruß, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung

- Drucksache 16/1360 -

Siebter Familienbericht
Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik

und

Stellungnahme der Bundesregierung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Familie hat Zukunft. Die Lebenswirklichkeit von Familien hat sich gewandelt. Die Bedeutung von Familie nimmt unter jungen Menschen zu. Es ist nicht staatliche Aufgabe, die verschiedenen Lebensformen zu bewerten. Es ist staatliche Aufgabe, einen fairen gesellschaftlichen Rahmen zu schaffen, in dem Frauen und Männer die Form ihrer Verantwortungsgemeinschaft frei wählen können. Für Liberale ist Familie das Zusammenleben mit Kindern. Unser Leitbild in der modernen Gesellschaft ist jede Art von Verantwortungsgemeinschaft, in der Menschen füreinander einstehen und Verantwortung übernehmen. Hierzu gehören insbesondere Ehen mit Kindern und Vielfalt von Lebensgemeinschaften mit Kindern. Die Rahmenbedingungen müssen so gestaltet werden, dass echte Wahlfreiheit und partnerschaftliche Aufteilung familiärer und erwerbsorientierter Aufgaben oder auch ein Studium und auch von Ausbildung und Studium innerhalb der Familie möglich ist. Eltern müssen entscheiden können, in welchem Umfang sie die Erziehung und Betreuung ihrer Kinder selbst übernehmen oder dafür Anbieter und Angebote außerfamiliärer Bildung und Betreuung hinzuziehen. Die Familie steht unter dem besonderen Schutz der Verfassung. Die Erziehung der Kinder obliegt den Eltern. Dort, wo sie dieser Verantwortung nicht gerecht werden, sind begleitende familiale Hilfen für Eltern und Kinder bei Bildung, Erziehung und Betreuung vorzusehen.

Der Siebte. Familienbericht verweist auf die europäische Vielfalt familialer Lebensformen und zieht hieraus Folgerungen für die Familienpolitik. Zuzustimmen ist dem Grundansatz, dass eine Familienpolitik nicht auf Einzelmaßnahmen setzen kann. Es bedarf eines Dreiklanges aus Zeitpolitik, der Entwicklung von Infrastrukturen sowie finanzieller Transfers zur Existenzsicherung von Familien.

1. Familien im Wandel – bessere Rahmenbedingungen für mehr Wahlfreiheit

Der Siebte Familienbericht verweist zutreffend auf die Vielfalt privater Lebensformen und zeigt im europäischen Vergleich die Entwicklungslinie von der Hausfrauenehe über die immer spätere Unabhängigkeit vom Elternhaus, das Durchlaufen verschiedener Lebensformen bis hin zur Entscheidung für Kinder auf. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts bildeten Ehe und Familie eine Einheit. Heute haben sich neben der Ehe weitere Formen des Zusammenlebens entwickelt wie die nichteheliche Lebensgemeinschaft, die eingetragene Lebenspartnerschaft oder auch die immer häufiger auftretende Form des „Living apart together“, bei der die Ehepartner an unterschiedlichen Orten wohnen und arbeiten. Seit 1996 ist die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften um rund ein gutes Drittel gestiegen. In demselben Zeitraum hat sich in den alten Bundesländern die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern um fast drei Viertel erhöht. Für die Altersgruppe der 14 bis 17-jährigen Jugendlichen ermittelte das Statistische Bundesamt, dass 23 Prozent von ihnen im Jahr 2005 in alternativen Lebensformen, d. h. bei Alleinerziehenden und in Lebensgemeinschaften aufwuchsen. Auch sind die Familien kleiner geworden; in der Mehrheit der jungen Familien leben ein oder maximal zwei Kinder.

2. Finanzielle Transferleistungen – Evaluierung und Neustrukturierung der familienpolitischen Leistungen

Die Leistungen der öffentlichen Hand für Familien betragen seit 2002 rund 100 Milliarden Euro im Jahr; der Siebte Familienbericht nennt 150 Milliarden Euro; das Institut für Weltwirtschaft in Kiel legt einen Betrag von 240 Milliarden Euro zugrunde, hierin eingerechnet auch die Bildungsausgaben. Unabhängig von der Frage, wie Familienleistungen definiert werden, ist festzuhalten, dass die Familienförderung in Deutschland zu einem wesentlichen Teil über direkte finanzielle Transferleistungen an die Familien erfolgt. An einer Überprüfung der Zielgenauigkeit und Effizienz dieser finanziellen Förderung fehlt es bisher; offen ist auch, wie die zahlreichen Leistungen für Familien gegebenenfalls zu bündeln oder in einer Familienkasse nach dem Beispiel Frankreichs zu bündeln wären. Diese Aufgabe soll durch das im September 2006 eingerichtete Kompetenzzentrum für Familienleistungen übernommen werden. Der Siebte Familienbericht kritisiert, dass sich die finanzielle Familienförderung in Deutschland mit nur wenigen Ausnahmen wie dem bisherigen Erziehungsgeld nicht am Lebensalter der Kinder und den Lebensphasen der Familien orientiert. Für das Elterngeld stellt der Bund zwar im Haushalt 2007 3,5 Milliarden Euro zur Verfügung; zugleich wurden bzw. werden Familien durch die Streichung des Baukindergeldes, die Reduzierung der Pendlerpauschale, die Mehrwertsteuer und höhere Krankenversicherungs- und Rentenversicherungsbeiträge erheblich belastet.

Trotz der im europäischen Vergleich noch hohen direkten Transferleistungen für Familien leben nach Angaben des Deutschen Kinderschutzbundes mehr als 2,5 Millionen Kinder und Jugendliche in Deutschland auf Sozialhilfeniveau. Kinder werden trotz Förderbedarf angesichts der Kosten für ein Mittagessen oftmals nicht in Ganztagsschulen und für Ganztagsbetreuungsplätze in Kindertagesstätten angemeldet. Der Siebte Familienbericht nimmt zu den Besonderheiten von Familien in prekären Lebenslagen ausführlich Stellung. Der 2005 eingeführte Kinderzuschlag für gering verdienende Eltern, die zwar ihren eigenen Lebensunterhalt, nicht jedoch den ihrer Kinder ohne entsprechende staatliche Fürsorgeleistung abdecken können, zeigte bislang nicht den gewünschten Erfolg. Vielmehr kam es aufgrund der Umorganisation der Familienkassen, insbesondere aufgrund der Zusammenlegung von Familienkassen und der Einrichtung von vier Service Center Familienkasse, zu Mehrbelastungen, die nicht aufgefangen werden konnten und zu oftmals unverhältnismäßigen Bearbeitungszeiten der Anträge auf Kindergeld und Kinderzuschlag führen. Bis Ende November 2005 waren 600 997 Anträge auf Kinderzuschlag gestellt worden; 49 434 wurden bis zu diesem Zeitpunkt bewilligt und 416 363 Anträge abgelehnt (Bundestagsdrucksache 16/334).

Im Steuerrecht müssen die finanziellen Belastungen von Familien entsprechend berücksichtigt werden. Um das Familienexistenzminimum von der Besteuerung freizustellen, erhalten Erwachsene und Kinder den gleichen Grundfreibetrag. Das Lohnsteuerabzugsverfahren muss so überarbeitet werden, dass sich die Abzugsbeträge bei Ehegatten am jeweiligen Anteil am Bruttoarbeitslohn orientieren. Die Steuerklasse V kann entfallen.

3. Die Infrastruktur – quantitativer und qualitativer Ausbau der Kinderbetreuung

Eine Studie des Deutschen Jugendinstituts ergab, dass in Deutschland eine halbe Million Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren fehlen. So bekommt in Bayern und Nordrhein-Westfalen nur jedes fünfzigste Kleinkind einen Platz. Auch der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht attestiert Deutschland einen „unübersehbaren Nachholbedarf“ im Hinblick auf das öffentliche Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot (Bundestagsdrucksache 15/6014), und der Siebte Familienbericht stellt fest, dass Westdeutschland bei der Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen im europäischen Vergleich einen der hinteren Plätze einnimmt, dies insbesondere bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und ganztätigen Betreuungsangeboten für Kinder im Kindergarten- und Schulalter. Angesichts der Föderalismusreform ist zu klären, wie der Ausbau der Tagesbetreuung künftig finanziert werden kann.

Der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht kritisiert, dass die soziale Frage, d. h. die Überwindung der herkunftsabhängigen Unterschiede im deutschen Bildungssystem weiter ein Defizit aufweist. Die Qualität der Kinderbetreuung kann bis zu einem Jahr Entwicklungsunterschied bei Kindern im Vorschulalter ausmachen und erhebliche Langzeitauswirkungen für die Schulleistungen und die Entwicklungen in der Grundschule haben. In einer liberalen Bürgergesellschaft ist Bildung ein Bürgerrecht, das jedem die gleiche Chance auf Bildung und Ausbildung eröffnet. Bildung soll allen Kindern gleiche Startchancen und damit gleiche Teilhabe an den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklungen ermöglichen. Im Rahmen des bundesrechtlichen Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz halbtags zwischen dem dritten Lebensjahr und der Einschulung (bzw. der „Startklasse“) sollen Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder und Eltern ohne Entgelt möglich sein. Das dritte Kindergartenjahr soll so schnell wie möglich zu einem für die Eltern kostenfreien Angebot ggf. auch als Startklasse im Rahmen der Schulgesetzgebung weiterentwickelt werden.

In Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie mit Hilfe von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis ist auf eine gemeinsame Qualitätsentwicklung in der Tagespflege und auf bundeseinheitliche Mindestvorgaben für die Qualität in der öffentlich geförderten bzw. vermittelten Tagespflege hinzuwirken. Ein System der Akkreditierung bzw. Zertifizierung soll die Qualitätssicherung der Einrichtungen gewährleisten.

4. Zeitmanagement – mehr Flexibilität in Betrieben und bei Kinderbetreuungsangeboten

Die ökonomische Sicherheit ist ein wesentlicher Aspekt bei der Entscheidung für Kinder. Viele Unternehmen bieten ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neben flexiblen Arbeitszeitmodellen, Telearbeit oder Arbeitszeitkonten und weiteren familienunterstützenden finanziellen und sozialen Leistungen auch betriebliche oder betriebsnahe Kinderbetreuung an; z.T. nehmen Firmen an der Allianz für Familie oder dem Audit „Berufundfamilie“ teil. Familienfreundliche Maßnahmen erwirtschaften aufgrund der Einsparpotenziale durch niedrigere Überbrückungs-, Fluktuations- und Wiedereingliederungskosten für mittelgroße Betriebe mehrere 100 000 Euro. Angesichts dessen, dass Eltern zum Teil abends oder auch am Wochenende einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sollten auch Kinderbetreuungseinrichtungen eine entsprechende Flexibilität aufweisen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. *im Europäischen Jahr der Chancengleichheit alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit Deutschland bis zum Jahr 2010 zu den familienfreundlichsten Ländern Europas aufschließt;*
2. *die finanziellen Leistungen für Familien zu evaluieren, transparent zu gestalten und zur Förderung von Familien ein schlüssiges Gesamtkonzept für eine umfassende Familienförderung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres vorzulegen, das insbesondere die Existenzsicherung der Kinder und die Förderung von kinderreichen Familien berücksichtigt;*
3. *bei der Ausgestaltung von Leistungen zu Gunsten von Familien angesichts der Vielfalt von Lebensgemeinschaften die Wechselwirkung beim Unterhalts-, dem Sozial- und Steuerrecht zu berücksichtigen;*
4. *im Rahmen der bestehenden familienpolitischen Leistungen den Kinderzuschlag hinsichtlich seiner Zielsetzung zu überprüfen und weiterzuentwickeln;*
5. *als Sofortmaßnahme im Rahmen der bestehenden Ausbildungsförderung für junge Menschen ein Baby-BAföG einzuführen, wonach jeder Mutter, die BAFöG bezieht, die Möglichkeit eingeräumt wird, anstelle des jetzt vorgesehenen Darlehensteilerlasses nach Abschluss des Studiums für die Dauer ihres BAFöG-Bezugs eine monatliche Zulage zu erhalten;*
6. *im Rahmen von Ausbildung, Studium, Fort- und Weiterbildungsangeboten verstärkt auf eine Modularisierung hinzuwirken, um in allen Lebensphasen der Familiensituation angepasste Möglichkeiten der Qualifizierung bereitzustellen;*
7. *gemeinsam mit den Ländern darauf hinzuwirken, dass die Familienfreundlichkeit von Hochschulen insbesondere in Bezug auf die Studienorganisation und Kinderbetreuung verstärkt wird;*
8. *die Kosten für Kinderbetreuung und Pflege bis zu einem Betrag von 12 000 Euro im Jahr als Sonderaufwendungen steuerlich abzugsfähig zu machen;*
9. *die geltenden Steuerklassen und insbesondere die Steuerklasse V abzuschaffen und möglichst unbürokratische Vorschläge für die Neuregelung des Lohnsteuerabzugs insgesamt vorzulegen, wobei die Abzugsbeträge bei Ehegatten sich stärker am jeweiligen Anteil am Bruttoarbeitslohn orientieren sollen;*
10. *das beschlossene Elterngeld in regelmäßigen Abständen zu evaluieren;*
11. *gemeinsam mit den Ländern ein Konzept für die Schaffung und Finanzierung von Kinderbetreuungsplätzen nach Vollendung des ersten Lebensjahres auch mit Blick auf die regionale Unterversorgung zu erarbeiten und zeitnah umzusetzen, da wissenschaftlich erwiesen ist, dass gerade in den ersten drei Lebensjahren entscheidende Entwicklungsschritte der Kinder erfolgen;*

12. *die ersten Lebensjahre eines Kindes als zentrale Lern- und Bildungsphasen anzuerkennen und ein besonderes Gewicht auf die Förderung in den frühen Jahren zu legen;*
13. *die Bildungsforschung insbesondere im Bereich der frühkindlichen Bildung weiter zu intensivieren und ihre Erkenntnisse in die Familien- und Bildungspolitik verstärkt einfließen zu lassen;*
14. *darauf hinzuwirken, dass bundesweit durch geeignete Institutionen und in engem Zusammenwirken zwischen Bund, Ländern und Trägern Standards für Kinderbetreuungseinrichtungen festgelegt und deren Einhaltung und Umsetzung in regelmäßigen Abständen evaluiert werden sowie darauf, dass in diesem Zusammenhang auch einheitliche Standards für die Sprachstandsmessungen der Kinder erarbeitet werden;*
15. *darauf hinzuwirken, dass die Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher mit Blick auf die Trias von Bildung, Erziehung und Betreuung neben dem bisherigen sozialpädagogischen Ansatz verstärkt auch auf Bildungsprozesse fokussiert wird und dafür zu sorgen und zu werben, dass der Beruf des Erziehers und Grundschullehrers auch für Männer attraktiv gestaltet wird;*
16. *ein umfassendes Erwachsenenbildungskonzept zur Stärkung der Bildungs- und Erziehungskompetenz der Eltern vorzulegen.*

Berlin, den 31. Januar 2007

Paul Lehrieder
Berichterstatter

Caren Marks
Berichterstatterin

Ina Lenke
Berichterstatterin

Jörn Wunderlich
Berichterstatter

Ekin Deligöz
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333